

Odnos lokalne samouprave prema građanima – pojedinačni akti i radnje

Teodor Antić

UDK 351.94/96

340.131.9

Stručni rad

Primljeno 10. XII. 2003.

Prihvaćeno 21. XII. 2004.

Tijela jedinica lokalne samouprave i područne (regionalne) samouprave odlučuju o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba kao i drugim pitanjima važnim za lokalnu jedinicu. Predstavnička tijela lokalnih jedinica odnosno njihova izvršna i upravna tijela na temelju općih akata donose konkretne pojedinačne akte i poduzimaju ili propuštaju određene radnje. Među općim zadaćama lokalne samouprave je i zadaća zaštite prava građana od nezakonitog postupanja vlastitih tijela. Radi toga su lokalna tijela dužna prigodom donošenja svojih akata upućivati građane na pravni put zaštite njihovih prava.

Ključne riječi: lokalna samouprava, pojedinačni akti, radnje

1. Uvod

Tijela jedinica lokalne samouprave – općina i gradova kao i jedinica područne (regionalne) samouprave – županija (u daljnjem tekstu pod zajedničkim nazivom: lokalne jedinice) na temelju Ustava i niza zakona odlučuju o brojnim pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba kao i drugim pitanjima od interesa za lokalnu jedinicu.

Osnovni zakon koji sustavno uređuje ovo područje je Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (u daljnjem tekstu: ZOLPRS).¹

Predstavnička tijela: općinsko vijeće, gradsko vijeće i županijska skupština, donose općenormativne akte kojima se na apstraktan i generalan način uređuju određeni društveni odnosi u lokalnoj jedinici (odluke, pravilnici) ili se organiziraju razne službe za izvršenje zadaća iz djelokruga lokalne jedinice (odluke, poslovnici). Osim ovih akata ta tijela donose i neke druge opće akte koji nemaju pravna

^{*} Mr. sc. Teodor Antić, koordinator u Uredu stalnog predstavnika Razvojnog programa Ujedinjenih naroda (UNDP) u Zagrebu. Ovaj rad izložen je na savjetovanju Narodnih novina *Lokalna samouprava – pravno uređenje i praksa* održanom od 10. do 12. XII. 2003. godine u Opatiji.

¹ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01 i 60/01 – vjerodostojno tumačenje.

obilježja općenormativnog akta, a kojima neizravno utječu na život stanovnika u lokalnoj zajednici (planovi, programi, smjernice i sl.). U skladu s ustavnim načelom svi opći akti koje donose tijela lokalnih jedinica, a imaju karakter propisa, moraju biti u skladu s Ustavom i zakonom. Nadzor ustavnosti i zakonitosti općenormativnih akata lokalnih jedinica povjeren je isključivo točno određenim dužnosnicima lokalne samouprave (općinskom načelniku, gradonačelniku, odnosno županu) i tijelima državne vlasti, dok je uloga građana i pravnih osoba u ovom postupku minorna.

Na temelju općih akata koje donose predstavnička tijela lokalnih jedinica, njihova izvršna tijela (općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan te poglavarstva) i upravna tijela (odjeli, službe, zavodi) donose konkretne pojedinačne akte ili poduzimaju, odnosno propuštaju određene radnje. Pojedinačni akti moraju biti u skladu s ustavom, zakonom i općim aktima lokalne jedinice. Pritom pravni sustav pruža brojne mogućnosti fizičkim i pravnim osobama da raznovrsnim pravnim sredstvima pred upravnim i sudbenim tijelima te pred Ustavnim sudom RH štite svoja prava i pravne interese od nezakonitih pojedinačnih akata i radnji tijela lokalnih jedinica.

Međutim, građani vrlo često nisu upoznati ili barem ne dovoljno dobro o svim mogućnostima zaštite svojih prava koje im stoje na raspolaganju. Tijela lokalnih jedinica nerijetko donose pojedinačne akte u formi koja ne odgovara njihovom sadržaju i poznatim formalnim značajkama odgovarajućih pravnih akata. Takva forma ili bolje rečeno nepostojanje forme zbunjuje građane, krivo ih upućuje ili uopće ne upućuje na put pravne zaštite njihovih prava i interesa.

Osim toga, pozitivnim zakonima još uvijek nisu uređeni svi pojedinačni akti koje tijela lokalnih jedinica mogu donijeti, odnosno jasno propisan postupak u kojem građani mogu pobijati takav akt ako smatraju da je njime povrijeđeno njihovo pravo ili pravni interes, odnosno da je akt suprotan zakonu ili općem aktu lokalne jedinice.

U okviru opće zadaće lokalne samouprave da obavlja poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno zadovoljavaju potrebe građana, svakako stoji i zadaća zaštite prava građana od nezakonitog postupanja vlastitih tijela. U tom smislu lokalna tijela dužna su kod izdavanja svojih akata upućivati građane na pravni put zaštite njihovih prava. Istovremeno, u slučajevima kada zakonom nije propisan takav pravni put, predstavnička tijela lokalnih jedinica u odgovarajućem općem aktu mogu i trebaju propisati odredbe kojima će popuniti pravnu prazninu.

S tim u vezi razmotrit ćemo različite tipove pojedinačnih akata koje donose predstavnička, izvršna i upravna tijela lokalnih jedinica, a s obzirom na pravnu uređenost postupka zaštite prava građana i podnošenje pravnih lijekova.

2. Pojedinačni akti upravnih tijela

Za neposredno obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga lokalne jedinice ustrojavaju se upravna tijela. Upravna tijela se, u pravilu, ustrojavaju kao odjeli (ako obavljaju poslove koji se odnose na građane i druge subjekte izvan lo-

kalne uprave) i službe (ako obavljaju poslove koji se odnose na unutarnju organizaciju i rad same lokalne uprave). Međutim, u nekim se jedinicama osnivaju upravna tijela koja imaju drugačije nazive. Tako se, primjerice, unutar prve navedene skupine za poslove koji se odnose na prostorno uređenje često ustrojavaju zavodi, a u drugoj skupini za opće poslove često se ustrojavaju uredi.

U općinama i gradovima koji su ustrojeni tako da nemaju poglavarstvo kao izvršno tijelo ustrojava se jedinstveni upravni odjel u kojem se neposredno obavljaju svi poslovi iz djelokruga. Takav se jedinstveni upravni odjel može ustrojiti i u općinama, odnosno gradovima koji imaju poglavarstvo, ako se ocijeni da nema potreba za osnivanjem posebnih tijela za pojedine skupine poslova.

Upravne i stručne poslove iz djelokruga upravnog tijela obavljaju službenici.

U izvršavanju općih akata predstavničkog tijela upravna tijela u okviru svog djelokruga donose pojedinačne akte kojima rješavaju o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba.

U skladu s ustavnim jamstvom o pravu na žalbu, ovi akti moraju sadržavati uputu o pravnom lijeku. Pravni lijek koji protiv ovih pojedinačnih akata može izjaviti nezadovoljna stranka je žalba.

O žalbi protiv akta kojeg je u prvom stupnju donijelo upravno tijelo općine i grada odlučuje odgovarajuće tijelo županije u čijem djelokrugu je upravno područje u kojem je akt donijet. Ako je prvostupanjski akt donijelo upravno tijelo županije, o žalbi protiv tog akta odlučuje ministarstvo nadležno za upravno područje u kojem je akt donesen.²

Iako bi se iz odredaba ZOLPRS moglo zaključiti da se žalba upućuje izravno tijelu nadležnom za odlučivanje o njoj, mišljenja smo da se ona neposredno predaje ili šalje poštom tijelu koje je donijelo prvostupanjski akt. To proizlazi iz propisane shodne primjene Zakona o općem upravnom postupku (u daljnjem tekstu: ZUP)³. Na ovaj se način žalbeni postupak ubrzava, jer je moguće odmah provjeriti dopuštenost i pravovremenost žalbe te postojanje ovlasti osobe za podnošenje žalbe. Još važnije, omogućava se da samo prvostupanjsko tijelo koje je donijelo akt novim rješenjem zamijeni rješenje koje se žalbom pobija, ako nađe da je žalba osnovana te da nije potrebno provoditi novi ispitni postupak.

Iako nema pravnoformalnih posljedica štetnih po žalitelja u slučaju izravnog upućivanja žalbe drugostupanjskom tijelu, što je izrijeком propisano odredbama ZUP-a⁴, u uputi o pravnom lijeku osim navoda o tome kome se žalba izjavljuje potrebno je navesti u kojem roku, s kolikom taksom i kojem tijelu se žalba predaje.⁵

² ZOLPRS, članak 76. stavak 3.

³ Zakon o općem upravnom postupku, NN 53/91 i 103/96 (odluka USRH). O primjeni ZUP-a od strane tijela lokalnih jedinica opširnije v. Antić, T.: *Primjena Zakona o općem upravnom postupku na akte jedinica lokalne samouprave*, Zbornik pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 20 (1), Rijeka, 1999., str. 371–389.

⁴ ZUP, članak 233. stavci (2) i (3).

⁵ ZUP, članak 210. stavak (2).

Sukladno odredbi ZUP-a kad u aktu nije dana nikakva uputa ili je ona neotpuna stranka može postupiti po važećim propisima, a može u roku od tri mjeseca tražiti od upravnog tijela koje je akt donijelo da isti dopuni. U takvu slučaju rok za žalbu teče od dana dostave dopunjenog rješenja.⁶ Međutim, nije sasvim jasno što znači da stranka može postupiti po važećim propisima? Jednako tako, nejasno je što se događa s pravom stranke na žalbu nakon isteka roka od tri mjeseca ako ona nije tražila dopunu? Konačno, što u slučaju da upravno tijelo po pravovremenom zahtjevu ne dopuni rješenje?

Protiv konačnih pojedinačnih akata upravnih tijela lokalnih jedinica sukladno odredbama Zakona o upravnim sporovima (u daljnjem tekstu: ZUS)⁷ može se pokrenuti upravni spor.

Sve navedeno jednako se odnosi i na pojedinačne akte koje donose pravne osobe kojima su odlukom predstavničkog tijela lokalne jedinice u skladu sa zakonom povjerene javne ovlasti.

Iako u vezi s donošenjem pojedinačnih akata upravnih tijela lokalnih jedinica povremeno ima određenih dvojbi i nejasnoća, ovaj je postupak većim dijelom pravno uređen te u praksi ne stvara posebne probleme.

3. Pojedinačni akti predstavničkog i izvršnih tijela

Predstavničko tijelo lokalne jedinice u većini slučajeva donosi opće akte kojima uređuje određena pitanja iz djelokruga lokalne jedinice. U slučaju sumnje da sadržaj općeg akta u cijelosti ili djelomice nije u suglasnosti s Ustavom ili zakonom provodi se odgovarajući postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti pri Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

Izvršna tijela lokalne jedinice u svom djelokrugu većinom donose akte kojima izvršavaju ili osiguravaju izvršavanje općih akata predstavničkog tijela, akte kojima usmjeravaju djelovanje svojih upravnih tijela i akte kojima upravljaju i raspolažu imovinom lokalne jedinice. Ovi akti u nekim slučajevima imaju karakter internih općih akata, a u drugim slučajevima oni imaju karakter akata poslovanja, akata raspolaganja, akta izvršne vlasti ili akta nekog drugog tipa.

Nažalost, definiciju navedenih akata kao ni njihovu međusobnu sadržajnu i formalnu razliku ne daje ni pravna teorija, a ni pozitivni zakoni Republike Hrvatske, pa se oni definiraju od slučaja do slučaja u pojedinačnim predmetima prigodom ocjene o pravnom karakteru pojedinog akta.⁸

⁶ ZUP, članak 210. stavak (5).

⁷ Zakon o upravnim sporovima, NN 53/91, 9/92 i 77/92.

⁸ U pravnoj teoriji definicija općeg akta može se posredno izvesti iz pojedinih radova koji se bave drugim bliskim sadržajem. Primjerice, u razmatranju pitanja kontrole ustavnosti i zakonitosti općih akata općina i gradova, Medvedović pod općim aktom smatra odluku ili drugi opći akt kojim se na apstraktan i generalan način uređuje ponašanje velikog broja subjekata – građana i pravnih osoba. Medvedović, D.: *Kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata općina i gradova*, Hrvatska javna uprava, 3 (3-4), Zagreb, 2001., str.: 510.

Međutim, predstavničko tijelo kao i izvršna tijela lokalne jedinice u obavljanju poslova iz svog djelokruga u nekim situacijama donose i određene pojedinačne akte. To su prije svega akti kojima se određene osobe biraju ili imenuju na različite dužnosti, odnosno razrješuju s tih dužnosti. Te dužnosti mogu biti više ili manje političke, od izbora općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i članova poglavarstva do imenovanja članova različitih radnih tijela, članova skupštine trgovačkih društava i upravnih vijeća ustanova koje osniva lokalna jedinica. Ima međutim i onih koje su uvjetovane strukom i sposobnostima više ili manje neovisno o političkom mandatu, kao u primjeru imenovanja pročelnika upravnih tijela.

Osim ovih akata, navedena tijela donose i akte kojima raspolažu imovinom lokalne jedinice, osobito nekretninama (davanje u zakup poslovnih prostora, javnih površina, terasa i slično).

Iako donošenjem navedenih akata lokalna tijela u suštini odlučuju o unutarnjim organizacijskim pitanjima, odnosno o upravljanju i raspolaganju imovinom lokalne jedinice, njima se istovremeno utječe na određena prava i interese fizičkih i pravnih osoba. Osobito je to izraženo kada u postupku sudjeluju dvije ili više osoba koje međusobno konkuriraju u ostvarenju određenog interesa.

Kao što je to slučaj s pojedinačnim aktima koje donose upravna tijela lokalnih jedinica, tako i navedeni pojedinačni akti koje donose njihovo predstavničko i izvršna tijela mogu biti nezakoniti ili suprotni općim aktima lokalne jedinice. Po svojoj prirodi nezakonitost pojedinačnih akata koje donosi predstavničko tijelo uglavnom će se sastojati u formalnopravnim uvjetima za donošenje akta (nenadležnost, nedostatak kvoruma, nedovoljan broj glasova). Nezakonitost pojedinačnih akata izvršnih tijela može također biti formalnopravne prirode, ali i materijalnopravne prirode (kršenje uvjeta propisanih zakonom ili općim aktom i slično).

Odredbe ZOLPRS, međutim, ne propisuju pravni put kojim fizičke i pravne osobe kojima je pojedinačnim aktom predstavničkog ili izvršnih tijela lokalne jedinice povrijeđeno neko pravo ili pravni interes mogu to pravo, odnosno pravni interes zaštititi.

Stoga ovi akti redovito ne sadrže nikakvu uputu o pravnom lijeku, jer on zakonom nije predviđen. Pritom stoji tvrdnja da se radi prije svega o aktima najviših tijela određene razine donesenim u samoupravnom djelokrugu te da se njima provode opći akti.

Međutim, iz ranije navedenih razloga nedostatka definicija pojedinih vrsta akata koje donose ova tijela, u praksi je često vrlo teško utvrditi pravnu prirodu pojedinog akta i razliku u odnosu na druge akte, odnosno nedvojbeno ocijeniti radi li se o aktu poslovanja, raspolaganja i aktu slične prirode ili se radi o aktu kojim se odlučuje o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba te s obzirom na to odrediti odgovarajući put pravne zaštite.

Iako ZOLPRS posebno ne propisuje pravni put zaštite prava građana protiv pojedinačnih akata predstavničkog i izvršnih tijela to ne znači da takva zaštita ne postoji. Nju je moguće ostvariti na temelju odredaba ZOLPRS, ali i na temelju odredaba nekih drugih zakona.

Odredbama ZOLPRS propisano je da država radi zaštite ustavnosti i zakonitosti kao i zaštite prava građana obavlja nadzor nad radom i aktima lokalnih tijela. U obavljanju nadzora državna tijela postupaju isključivo po službenoj dužnosti, dok je uloga građana i pravnih osoba u ovom postupku *de lege lata* minorna, a *de lege ferenda* svodi se na mogućnost davanja obavijesti o mogućoj nezakonitosti te podnošenju inicijative za provedbu upravnog nadzora. Ovu inicijativu, međutim, tijela državne uprave mogu, ali i ne moraju prihvatiti.

Nadalje je propisano da se nadzor nad zakonitošću rada i akata lokalnih jedinica provodi na način i u postupku utvrđenim zakonom kojim se uređuje državna uprava.⁸ Državna uprava uređuje se nizom zakona, pa je u praksi bilo nužno utvrditi koji se to zakon, odnosno zakoni primjenjuju u ovom postupku.

Prije svih to je svakako Zakon o sustavu državne uprave (u daljnjem tekstu: ZOSDU).¹⁰ Njegovim odredbama između ostalog uređen je postupak provedbe upravnog i inspeksijskog nadzora te mjere koje se u nadzoru mogu poduzeti.¹¹

Međutim, odredba ZOLPRS koja u provedbi nadzora upućuje na primjenu zakona kojim se uređuje državna uprava ne može se tumačiti restriktivno u smislu primjene jedino onih odredbi o nadzoru koje su sadržane u ZOSDU, jer su takve odredbe sadržane i u nekim drugim zakonima.

Naime, odredbama ZOSDU nisu taksativno navedene sve mjere koje nadležno tijelo državne uprave poduzima u provedbi upravnog nadzora niti redoslijed tih mjera, nego je samo navedeno koje mjere to tijelo osobito poduzima i to onda kad je ispravljanje utvrđenih nezakonitih i nepravilnih radnja moguće. Međutim, u tom zakonu nisu propisani pravni instrumenti koji se primjenjuju u slučaju da to nije moguće, pa se u takvim slučajevima primjenjuju mjere propisane odredbama ZUP-a. U te mjere svakako spada i poništenje, ukidanje ili oglašavanje ništavim po pravu nadzora pojedinačnih akata.¹² Stvar je ocjene nadležnog tijela koje će mjere u pojedinom slučaju poduzeti u svrhu otklanjanja uočenih nezakonitosti ili nepravilnosti, ovisno o tome o kakvoj se nezakonitosti ili nepravilnosti radi.¹³

Osim postupka nadzora nad ustavnošću i zakonitošću rada i akata tijela lokalnih jedinica koji provode tijela državne uprave, građanima radi zaštite njihovih prava stoji na raspolaganju i zahtjev za zaštitu prava i slobode na temelju članka 66. ZUS. Na temelju ove zakonske odredbe građani mogu Upravnom sudu Republike Hrvatske podnijeti zahtjev za zaštitu ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina, ako je takva sloboda ili pravo povrijeđeno konačnim pojedinačnim aktom, a nije osigurana druga sudska zaštita.

⁸ ZOLPRS, članak 78. stavak 2.

¹⁰ Zakon o sustavu državne uprave, NN 75/93, 92/96 (članak 31. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija), NN 48/99, 15/00, 127/00 – vjerodostojno tumačenje i 59/01.

¹¹ ZOSDU, članci 19.–32.

¹² ZUP, članci 263., 264. i 267.

¹³ Ovaj je stav prihvaćen praksom Upravnog suda RH, primjerice presuda broj Zpa-6/2001 od 24. kolovoza 2001.

Upravo je to slučaj kod pojedinačnih akata koje donose predstavničko i izvršna tijela lokalnih jedinica. Međutim, navedeni institut nije redoviti pravni lijek te pojedinačni akti predstavničkog i izvršnih tijela ne sadrže pravnu uputu o toj mogućnosti. Radi toga građani redovito s takvom mogućnošću nisu upoznati te se njome uglavnom ne koriste. Mjesto toga građani obično na različite adrese upućuju predstavke i pritužbe, koje su kao pravni instrumenti, s obzirom na svoj pravni karakter, vrlo neučinkoviti.

Sve navedeno može se primijeniti i na pojedinačne akte izvršnih tijela. Međutim, kako se kod ovih tijela uglavnom radi o aktima kojima se raspolaže imovinom jedinice lokalne samouprave, osim opisanog postupka nadzora središnjih tijela državne uprave, kada je akt takve prirode moguća je i zaštita pokretanjem postupka pri Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja kao i pokretanjem redovitog sudskog postupka pri nadležnom općinskom sudu.

4. Specifični primjeri iz prakse, dvojbe i moguća rješenja

U ovom poglavlju istaknuti su najčešći problemi i dvojbe koje se pojavljuju u praksi lokalne samouprave u vezi sa zaštitom prava građana protiv pojedinačnih akata tijela lokalnih jedinica. Pritom u primjerima u kojima nema izričitih zakonskih odredaba predloženi odgovori i rješenja temelje se na duhu zakona, tj. načelima sustava koji je njime ustrojen, a koja proizlaze iz obrazloženja prijedloga zakona i amandmana istaknutih u postupku njegova donošenja.

4.1. Akti o izboru i imenovanju na određene dužnosti

Predstavničko tijelo i poglavarstvo na temelju općih akata lokalne jedinice u skladu sa zakonom, među ostalim odlukama donosi i akte o izboru, odnosno imenovanju osoba na određene dužnosti te njihovom razrješenju s tih dužnosti.

Radi se nedvojbeno o pojedinačnim aktima kojima se odlučuje o unutar-njim organizacijskim pitanjima različitih tijela jedinice.

Za većinu tih dužnosti nisu propisani posebni uvjeti koje osoba mora ispunjavati da bi bila izabrana, odnosno imenovana, pa je tijelo koje donosi odluku formalno potpuno slobodno u izboru, kao što je to u primjeru članova poglavarstva, članova skupštine trgovačkog društva ili članova upravnog vijeća ustanove koje osniva lokalna jedinica. Za neke druge dužnosti propisani su samo minimalni uvjeti, primjerice za općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana koji se biraju iz redova članova predstavničkog tijela koji aktivno obnašaju mandat u trenutku izbora na navedenu dužnost.¹⁴

¹⁴ ZOLPRS, članak 40. stavci 2. i 3. Stav o uvjetu aktivnog obnašanja mandata za izbor na dužnost općinskog načelnika izražen je u odluci Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave klasa: 023-01/02-01/0364, ur. broj: 514-11-02-3 od 26. kolovoza 2002. i potvrđen presudom Upravnog suda RH broj Zpa-16/2002-6 od 21. svibnja 2003. O tome opširnije v. Antić, T.: *Primjena Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 33.–35.

Jednako je tako i s postupkom razrješenja s navedenih dužnosti.

U ovim postupcima nadležno tijelo može počinuti različite povrede zakona. Primjerice, kod izbora općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana predstavničko tijelo može donijeti odluku na sjednici na kojoj nije bilo kvoruma, može donijeti odluku nedovoljnim brojem glasova ili može izabrati osobu koja nije aktivni član predstavničkog tijela. U postupku razrješenja općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana predstavničko tijelo može donijeti odluku o razrješenju suprotno odredbama ZOLPRS o ovlaštenim podnositeljima prijedloga ili o minimalnom roku koji mora proteći između dostave prijedloga i rasprave, odnosno glasovanja.

U ovakvim slučajevima zakon nije predvidio redoviti pravni lijek protiv akta koji je donesen u postupku u kojem su učinjene navedene ili neke druge eventualne povrede zakona.

Stoga osoba kojoj su njime povrijeđena prava takav akt može pobijati samo iniciranjem postupka upravnog nadzora ili tužbom za zaštitu ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina Upravnom sudu RH.

Mišljenja smo da inicijativu za provedbom upravnog nadzora može dati svaki građanin kao i drugi subjekti, dok tužbu može podići samo osoba koja je bila sudionik postupka u kojem su joj, po njenoj ocjeni, povrijeđena ustavom zajamčena prava i slobode.

Drugačija je situacija s izborom pročelnika upravnog tijela lokalne jedinice. Njega na temelju javnog natječaja imenuje poglavarstvo. Iz odredbi ZOLPRS nedvojbeno proizlazi da je pročelnik službenik te se na njegov izbor na odgovarajući način primjenjuju odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima (u daljnjem tekstu: ZODSN).¹⁵ To konkretno znači da protiv rješenja o prijemu u službu na mjesto pročelnika neizabrani natjecatelji u roku od 15 dana od primitka rješenja o izabranom kandidatu mogu podnijeti prigovor. Prigovor se podnosi poglavarstvu lokalne jedinice.¹⁶ Protiv rješenja o prigovoru nezadovoljni natjecatelj ima pravo pokrenuti upravni spor. Rješenje o prijemu i rješenje o prigovoru moraju sadržavati odgovarajuću uputu o pravnom lijeku.

4.2. Liste prioriteta

Predstavničko tijelo, poglavarstvo ili od njih ovlaštena tijela u okviru samoupravnog djelokruga raspolazu novčanim sredstvima proračuna kojima zadovoljavaju određene potrebe svojih građana. U uvjetima uvijek nedostatnih novčanih sredstava za zadovoljenje svih pojedinačnih zahtjeva, radi pravednijeg i objektivnijeg odabira osoba čije će se potrebe zadovoljiti, općim se aktima propisuju kriteriji i postupak izbora osoba čiji će se zahtjevi prihvatiti. U tom postupku donosi

¹⁵ Zakon o državnim službenicima i namještenicima, NN 27/01.

¹⁶ Sukladno zakonskoj odredbi prigovor protiv rješenja o prijemu u službu podnosi se čelniku tijela; ZODSN, članak 18. stavak (2). U ovom slučaju čelnik tijela je poglavarstvo lokalne jedinice; mišljenje Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, klasa: 112-01/03-01/890, ur. broj: 514-10-02/1-03-2 od 11. srpnja 2003.

se lista prioriteta kojom se utvrđuje osnovanost zahtjeva te redosljed kojim će se prihvaćeni zahtjevi rješavati. Tako se primjerice sastavljaju lista prioriteta za rješavanje stambenih potreba, za dodjelu stipendija i dr.

Ove liste nedvojbeno su pojedinačni akti, bez obzira na to što ponekad sadrže vrlo velik broj imena. Naime, listom se prije svega odlučuje poimence koji su konkretni zahtjevi od svih upućenih zahtjeva prihvaćeni, a koji odbijeni (to su svi oni čija se imena ne nalaze na listi). Nadalje, listom prioriteta odlučuje se kojim redosljedom će se ti pojedinačni zahtjevi rješavati. Iz tog redosljeda proizlazi i objektivna mogućnost stvarnog rješenja prihvaćenih zahtjeva s obzirom na raspoloživa novčana sredstva. Nakon donošenja liste na temelju utvrđenog redosljeda u daljnjem se postupku sukcesivno donose pojedinačni akti koji se odnose na ostvarenje konkretnog pojedinog zahtjeva.

Ono što je dvojbeno je pravni karakter navedenih lista te sukladno tome pravni put za zaštitu prava i interesa građana koji smatraju da su im ta prava i interesi listom uskraćeni ili oštećeni.

Prije svega, postoji dvojba oko toga da li je lista prioriteta pojedinačni akt kojim se u postupku izvršavanja općeg akta rješava o pravima, obvezama i pravnim interesima određenih subjekata (pojedinačni akt u smislu odredbe članka 76. stavak 1. ZOLPRS) ili se radi o aktu poslovanja, odnosno raspolaganja, dakle internom aktu koji je donijelo nadležno tijelo na temelju svojih ovlasti utvrđenih općim aktom?

Također postoji dvojba oko toga da li u odnosu na listu prioriteta postoji mogućnost pravne zaštite izvan sustava lokalne jedinice ili takva mogućnost postoji samo u odnosu na pojedinačni akt kojim se na temelju liste rješava konkretni pojedinačni zahtjev?

Prema jednom shvaćanju lista prioriteta je tek interni akt, koji se donosi u jednoj fazi postupka i predstavlja svojevrsni "međuakt" između općeg akta i konkretnog pojedinačnog akta. Stoga ne postoji mogućnost pobijanja liste pravnim sredstvom koje bi se upućivalo tijelu izvan sustava lokalne jedinice i koje bi o njemu odlučivalo. Nezadovoljni sudionik u postupku može svoja prava zaštititi odgovarajućim pravnim sredstvom samo protiv konkretnog pojedinačnog akta koji bude donesen na temelju liste.

Ovaj stav trpi čitav niz zamjerki. Prije svega, pojedinačne odluke donesene na temelju liste koje se odnose na pojedinog sudionika u postupku ne dostavljaju se svim ostalim osobama s liste, pa je njima vrlo teško saznati da je takav akt uopće donesen. Osim toga, moguće je da prigovor u svojim razlozima nije činjenično ni pravno povezan s konkretnim aktom te da se njime uopće ne osporava taj akt već dio liste koji s tim aktom nema nikakve veze.

Prema drugom shvaćanju lista prioriteta je samostalni pojedinačni akt i protiv nje se mora omogućiti pravna zaštita i izvan sustava lokalne jedinice. Na tu zaštitu imaju pravo kako osobe kojima je zahtjev odbijen, pa nisu uvrštene na listu, tako i osobe kojima je zahtjev prihvaćen te se nalaze na listi, ali smatraju da redosljed zahtjeva nije pravilno utvrđen. Osobe koje se nalaze na listi mogu podnijeti i pravni lijek protiv konkretnog pojedinačnog akata koji se donosi na temelju liste, ako smatraju da se njime krši redosljed utvrđen listom.

Rješenje ovih dvojbi najjednostavnije je ako se prihvati stav da je lista prioriteta pojedinačni akt u smislu odredbe članka 71. stavak 1. ZOLPRS. Tada se protiv liste koju je donijelo nadležno tijelo općine, odnosno grada prigovor podnosi odgovarajućem tijelu županije, a protiv liste koju je donijelo nadležno tijelo županije prigovor se podnosi nadležnom ministarstvu. Protiv drugostupanjskog akta županije, odnosno ministarstva može se pokrenuti upravni spor.

Pritom ostaje otvoreno pitanje što onda kada je općim aktom lokalne jedinice propisana mogućnost podnošenja prigovora višem tijelu iste jedinice, odnosno dvostupanjski postupak unutar same lokalne jedinice? Primjerice, općim je aktom propisano da se protiv liste koju je donijelo povjerenstvo za rješavanje stambenih pitanja može podnijeti prigovor poglavarstvu. Pitanje je da li se protiv akta poglavarstva kojim je riješeno o prigovoru treba podnijeti novi prigovor nadležnom tijelu županije, odnosno nadležnom ministarstvu ili je taj akt konačan te je moguće odmah pokrenuti upravni spor?

Ako se međutim prihvati stav da lista prioriteta nije pojedinačni akt kojim se rješava o pravima, obvezama i pravnim interesima građana, već je to interni akt kojim nadležno tijelo na temelju svojih ovlasti utvrđenih općim aktom raspolaže određenom imovinom lokalne jedinice, tada je mogućnost ostvarivanja pravne zaštite građana protiv tog akta upitna ili u najmanju ruku nejasna. Ta se mogućnost razmatra u sljedećem poglavlju.

4.3. Akti raspolaganja imovinom lokalne jedinice

Lokalne jedinice imaju svoju imovinu kojom slobodno upravljaju, koriste se i raspolažu u skladu sa zakonom. Tu imovinu čine nekretnine, pokretnine i imovinska prava. Lokalne jedinice moraju imovinom upravljati, koristiti se i raspolagati pažnjom dobrog domaćina.

Imovinom lokalne jedinice upravlja i raspolaže poglavarstvo jedinice.

Dio imovine tijela lokalne jedinice koriste za svoje vlastite potrebe u obavljanju poslova za koje su nadležni. Drugi dio imovine koristi se za zadovoljenje potreba građana i pravnih osoba, a čije zadovoljenje je u djelokrugu jedinice.

Imovina lokalne jedinice u režimu je stvarnog prava te lokalne jedinice kao vlasnici stvari u pravnim odnosima imaju jednak položaj kao i privatni vlasnici (osim ako je zakonom što drugo određeno).

Međutim, raspolaganje imovinom lokalne jedinice u sebi sadrži element upravnog prava. Naime, tijela ovlaštena za raspolaganje imovinom lokalne jedinice u suštini čine to u svrhu zadovoljavanja zajedničkih interesa i potreba građana, odnosno unaprjeđenja uvjeta života i rada lokalne zajednice u cjelini.

Stoga ta tijela nisu sasvim slobodna u raspolaganju imovinom lokalne jedinice kao što su to ostali vlasnici. Osobito se to odnosi na raspolaganje nekretninama kao redovito najvrjednijim dijelom imovine. Tako poglavarstvo lokalne jedinice može otuđiti ili na drugi način raspolagati nekretninom u vlasništvu jedinice

samo na osnovi javnog natječaja i uz naknadu utvrđenu po tržišnoj cijeni.¹⁷ Poslovni prostor u vlasništvu lokalne jedinice daje se u zakup putem javnog natječaja.¹⁸

Iz istih razloga iz kojih je zakonom izričito propisan poseban postupak raspolaganja nekretninama lokalnih jedinica, potrebno je subjektima kojima je aktom o raspolaganju povrijeđeno neko pravo omogućiti zaštitu protiv takvog akta.

Slučaj koji u praksi izaziva najviše problema je davanje u zakup poslovnog prostora u vlasništvu lokalne jedinice. Opći akti lokalnih jedinica, a slijedom njih i pojedinačni akt o davanju poslovnog prostora na pitanje da li se i kome može uložiti pravni lijek protiv tog akta daju različite odgovore. U dijelu lokalnih jedinica nema mogućnosti ulaganja pravnog lijeka, pa pojedinačni akt ne sadrži pravnu pouku. U drugima pravni se lijek ulaže istom tijelu koje je akt donijelo, dok se u nekim pravni lijek ulaže nekom drugom (drugostupanjskom) tijelu.

U drugostupanjskom aktu redovito nema nikakve upute o mogućnosti zaštite prava izvan sustava tijela lokalne jedinice, a u praksi nezadovoljna stranka podnosi tužbu općinskom sudu. Općinski sudovi prihvatili su nadležnost u takvim sporovima.

S obzirom na različitu praksu koja često izaziva dvojbe bilo bi dobro kada bi lokalne jedinice svojim općim aktom barem približno jednako uredile ovo pitanje i to tako da u postupku predvide mogućnost podnošenja pravnog lijeka protiv prvostupanjskog akta, o kojem bi odlučivalo drugo tijelo jedinice, a ne ono koje je akt donijelo.

Osim toga, sporovi u ovim postupcima u svojoj biti nisu sporovi iz vlasničkih odnosa, već su to sporovi koji nastaju u obavljanju javnih poslova, dakle iz područja upravnog prava. Stoga bi valjalo razmisliti da li bi za njihovo rješavanje u sudskom postupku bio nadležan Upravni sud RH, a ne općinski sud.

U vezi s obvezom provedbe javnog natječaja kod raspolaganja imovinom lokalne jedinice nužno je upozoriti da ona nema nikakve veze s obvezom provedbe postupka javnog natječaja temeljem odredbi Zakona o javnoj nabavi.¹⁹ Slijedom toga tijela nadležna za provedbu nadzora postupka javne nabave nisu nadležna za nadzor postupka raspolaganja imovinom lokalne jedinice.²⁰

4.4. Akti o utvrđivanju i naplati lokalnih poreza

Poslove utvrđivanja i naplate lokalnih poreza može obavljati upravno tijelo lokalne jedinice kojem je općim aktom jedinice utvrđena nadležnost za obavlja-

¹⁷ Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, NN 91/96, 68/98 (čl. 12. Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo), NN 137/99 – odluka USRH, NN 22/00 – odluka USRH, 73/00 i 114/01, članak 391.

¹⁸ Zakon o zakupu poslovnog prostora, NN 91/96 i 124/97, članak 6.

¹⁹ Zakon o javnoj nabavi, NN 117/01.

²⁰ Mišljenje Uprave za nabavu Ministarstva financija klasa: 053-01/03-01/1, ur. broj: 513-15/03-2 od 3. veljače 2003.

nje tih poslova. Međutim, te poslove može temeljem ugovora obavljati i porezna uprava.

Bez obzira koje tijelo donosi porezno rješenje ono se donosi u pismenom obliku i između ostalih dijelova obvezno sadrži uputu o pravnom lijeku.

Ovaj dio poreznog rješenja u praksi izaziva dosta problema. Naime, porezna rješenja često sadrže pogrešnu uputu o pravnom lijeku. Razlog tome je upravo to što se donošenje poreznog rješenja može povjeriti različitim poreznim tijelima.

Ako je prvostupanjsko porezno rješenje donijelo nadležno upravno tijelo općine, odnosno grada, tada se žalba protiv tog rješenja izjavljuje nadležnom upravnom tijelu županije. Protiv prvostupanjskog poreznog rješenja koje je donijelo nadležno upravno tijelo županije žalba se izjavljuje Ministarstvu financija. Nadležnost navedenih tijela temelji se na odredbi članka 76. stavak 3. ZOLPRS.

Međutim, ako je lokalna jedinica obavljanje poslova utvrđivanja i naplate lokalnih poreza ugovorom povjerila Poreznoj upravi pa je prvostupanjsko porezno rješenje donio njezin područni ured, žalba protiv tog rješenja izjavljuje se Samostalnoj službi za drugostupanjski upravni postupak pri Ministarstvu financija. U ovom slučaju nadležnost navedenog tijela temelji se na odredbi članka 8. Zakona o poreznoj upravi.²¹

Drugim riječima, Samostalna služba za drugostupanjski upravni postupak pri Ministarstvu financija nadležna je za rješavanje po žalbi protiv prvostupanjskog poreznog rješenja koje donosi upravno tijelo županije i poreznog rješenja koje donosi područni ured Porezne uprave. Za odlučivanje o žalbi protiv prvostupanjskog poreznog rješenja koje donosi upravno tijelo općine, odnosno grada nadležno je odgovarajuće upravno tijelo županije.²²

4.5. Akti pravnih osoba s javnim ovlastima

Za obavljanje određenih djelatnosti iz samoupravnog djelokruga lokalna jedinica može osnovati trgovačko društvo ili javnu ustanovu. Odlukom predstavničkog tijela lokalne jedinice njima se može povjeriti da u sklopu djelatnosti radi koje su osnovane donose opće akte kojima uređuju određene odnose, rješavaju u pojedinačnim upravnim stvarima o pravima, obvezama i odgovornostima fizičkih i pravnih osoba te obavljaju druge javne ovlasti.

Tako primjerice ovi subjekti donose pojedinačne akte kojima rješavaju o zahtjevima za priključenje na komunalnu infrastrukturu, utvrđuju iznos koji osoba treba plaćati za pruženu komunalnu uslugu, rješavaju o zahtjevima za prijam u predškolsku ustanovu, ustanovu socijalne skrbi i dr.

²¹ Zakon o poreznoj upravi, NN 67/01.

²² Mišljenje Samostalne službe za drugostupanjski upravni postupak pri Ministarstvu financija, klasa: 410-01/02-02/615, ur. broj: 513-04/02-1 od 15. listopada 2002., prema: Informator, broj 5105, 2003., str: 19.

Pojedinačni akti kojima navedene pravne osobe u obavljanju javnih ovlasti rješavaju o pravima, obvezama i odgovornosti fizičkih i pravnih osoba moraju imati istu formu kao i akti koje donose upravna tijela. To znači da između ostalih dijelova moraju sadržavati i pravnu pouku u kojoj će biti navedeno u kojem roku i kome se protiv akta može izjaviti redoviti pravni lijek.

Međutim, u praksi se nerijetko događa da subjekt s javnim ovlastima rješavajući o zahtjevu stranke u takvim predmetima donosi akt u formi koja ne odgovara njegovom sadržaju i pravnom karakteru.

Osobito je to slučaj kod subjekata koji obavljaju komunalne djelatnosti. Tako, primjerice, u postupku rješavanja zahtjeva za priključenje na komunalnu infrastrukturu ovi subjekti ako prihvaćaju zahtjev ne donose o tome poseban akt, već stranku jednostavno pozivaju na zaključenje ugovora. Čak ni u suprotnom kada iz bilo kojih razloga odbiju zahtjev, ni o tome ne donose akt, već stranku o odbijanju obavještavaju dopisom. Podnositelj zahtjeva ne zna može li se žaliti, kome i u kojem roku.

Kako se sadržajno nedvojbeno radi o aktu kojim se rješava o pojedinačnim pravima, obvezama i pravnim interesima pojedinca, protiv akta donesenog i u takvoj formi moguće je izjaviti pravni lijek. Naime, pravni karakter akta ocjenjuje se prema njegovu sadržaju, a ne formi te nepoštivanje forme, pa i izostavljanje obveznih dijelova akta, ne utječe na pravo žalbe. Štoviše, ovaj nedostatak još je jedan razlog više za njegovo pobijanje iz formalnih razloga.

Temeljem ZOLPRS protiv pojedinačnih akata pravne osobe s javnim ovlastima koju je osnovala općina, odnosno grad žalba se izjavljuje nadležnom tijelu županije, a protiv pojedinačnih akata pravne osobe s javnim ovlastima koju je osnovala županija žalba se izjavljuje nadležnom ministarstvu.²³

5. Umjesto zaključka

Uspješnost funkcioniranja lokalne samouprave s ciljem zadovoljavanja zajedničkih interesa i potreba građana, odnosno unaprjeđenja uvjeta života i rada lokalne zajednice u cjelini se mjeri ponajprije ocjenom zakonitosti i stručnosti obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga. Dio toga odnosi se i na osiguranje zaštite prava i interesa građana od eventualnog nezakonitog postupanja vlastitih tijela.

Rješavanje o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba značajna je zadaća tijela lokalne jedinice. Ta će zadaća postati još značajnija očekivanim širenjem kruga poslova samoupravnog djelokruga u procesu decentralizacije.

U okolnostima postojećeg teritorijalnog ustrojstva lokalne samouprave s velikim brojem malih jedinica koje često ne raspolažu resursima potrebnim za

²³ ZOLPRS, članak 76. stavak 6.

izvršenje svih zadaća, postoji relativno veliki rizik da se u postupku rješavanja o pravima, obvezama i pravnim interesima različitih subjekata donesu akti suprotni zakonu ili drugom propisu.

Radi toga je od izuzetnog značaja da svaki takav akt sadrži uputu o pravnom lijeku kako bi svaka zainteresirana stranka bila izravno upoznata s mogućnošću zaštite svojih prava.

Ustavno načelo prava na žalbu neupitni je doseg demokratskog društva, bez obzira na mogućnost njegove zloupotrebe i utjecaja na ekonomičnost postupka.

Pritom nije riječ samo o formalnom zadovoljenju pravnog načela i poštivanju pravne norme, već i o stvarnom doprinosu ostvarenju ideala otvorenosti uprave i vladavine prava.

Kratice:

USRH Ustavni sud Republike Hrvatske

ZOLPRS Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01 i 60/01
(vjerodostojno tumačenje)

ZOSDU Zakon o sustavu državne uprave NN 75/93, 92/96 (članak 31. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija), NN 48/99, 15/00, 127/00 – vjerodostojno tumačenje i 59/01.

ZUP Zakon o općem upravnom postupku, NN 53/91 i 103/96 – odluka USRH

ZUS Zakon o upravnim sporovima, NN 53/91, 9/92 i 77/92

SUMMARY

Local Self-government Relationship Towards Citizens
– Single Regulations and Activities*Teodor Antić*

Bodies of local and regional self-government units decide on numerous rights, responsibilities and legal interests of natural and legal persons as well as on other issues of interest for the local unit. On the basis of by-laws made by representative bodies of local self-government, their executive and administrative bodies make concrete single regulations and perform or omit certain activities. The framework of the general task of local self-government to perform the local scope activities which directly satisfy the needs of citizens, certainly includes the task to protect the rights of citizens from unlawful conduct of its own bodies. In this respect, local bodies are obliged, when issuing their regulations, to inform citizens on legal remedies for the protection of their rights. Simultaneously, in case that the law does not provide for such a legal remedy, representative bodies of local units may and should stipulate such provisions in the relevant by-law which will fill legal gaps.

Key words: local self-government, single regulations, activities